GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2019 m. birželio 27 d.[1]

Byla C-379/18

Deutsche Lufthansa AG
prieš
Land Berlin,
dalyvaujant:
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

(*Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas, Vokietija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Oro transportas – Oro uosto mokesčiai – Oro uostų naudotojų teisių gynyba – Galimybė susitarti dėl kitokių, nei patvirtino nepriklausoma priežiūros institucija, mokesčių – Teisių gynimo priemonės – Civilinio teismo kompetencija – Atitiktis Direktyvai 2009/12/EB“

1. Direktyvoje 2009/12/EB[2] numatyta, kad oro uostų valdymo organai iš „naudotojų“ (jais laikomi subjektai, kurie skraidina keleivius, paštą arba krovinius)[3] renka mokesčius už įrenginių naudojimą ir šių organų jiems teikiamas paslaugas.

2. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimai iš esmės susiję su šių oro uosto mokesčių patvirtinimu, kurį atlieka arba nepriklausoma priežiūros institucija (toliau – priežiūros institucija), arba kiekvieno oro uosto valdymo organas. Be to, teismas nori sužinoti, kaip ir kur naudotojas gali užginčyti šiuos mokesčius.

1 Originalo kalba: ispanų.

2 2009 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl oro uostų mokesčių (OL L 70, 2009, p. 1; toliau – direktyva).

3 Terminą *naudotojas* vartosiu šia prasme, taigi jis neapims oro uosto įrenginiais ir paslaugomis besinaudojančių keleivių (kuriems oro vežėjai mokesčio sumą perkelia vėliau).

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė. Direktyva 2009/12

3. 2 straipsnyje „Apibrėžtys“ nustatyta:

„Šioje direktyvoje:

1) oro uostas – specialiai orlaiviams leistis, kilti ir judėti pritaikytas bet kuris žemės plotas, įskaitant pagalbinę įrangą, kuri gali būti naudojama atliekant šiuos veiksmus, kad būtų tenkinami orlaivių eismo ir paslaugų poreikiai, įskaitant pagalbinę įrangą, reikalingą komercinėms oro susisiekimo paslaugoms teikti;

2) oro uosto valdymo organas – organas, kurio tikslas, kartu vykdant kitokią veiklą arba pagal aplinkybes tokios veiklos nevykdant, pagal nacionalinius įstatymus ar kitus teisės aktus arba sutartis administruoti ir valdyti oro uosto ar oro uostų tinklo infrastruktūrą bei koordinuoti ir kontroliuoti įvairių atitinkamuose oro uostuose ar oro uostų tinkle dirbančių operatorių veiklą;

3) oro uosto naudotojas – bet kuris fizinis ar juridinis asmuo, atsakingas už keleivių, pašto ir (arba) krovinių skraidinimą į atitinkamą oro uostą arba iš jo;

4) oro uosto mokestis – rinkliava, kuri renkama oro uosto valdymo organo naudai ir kurią moka oro uosto naudotojai už naudojimąsi įrenginiais ir paslaugomis, kuriuos suteikia tik oro uosto valdymo organas ir kurie yra susiję su orlaivių nusileidimu, kilimu, apšvietimu ir stovėjimu, taip pat keleivių aptarnavimu ir krovinių tvarkymu;

<…>“

4. 3 straipsnyje „Nediskriminavimas“ pažymima:

„Valstybės narės užtikrina, kad oro uostų mokesčiais nebūtų diskriminuojami oro uostų naudotojai, laikantis Bendrijos teisės. Tai netrukdo keisti oro uostų mokesčių dėl priežasčių, susijusių su viešaisiais ir bendrais interesais, įskaitant aplinkosaugos klausimus. Toks pakeitimas atliekamas taikant tinkamus, objektyvius ir skaidrius kriterijus.“

5. 5 straipsnyje „Bendros apmokestinimo sistemos“ įtvirtinta:

„Valstybės narės, pranešusios apie tai Komisijai ir laikydamosi Bendrijos teisės aktų, gali leisti oro uosto valdymo organui taikyti bendrą ir skaidrią apmokestinimo sistemą oro uostams, kurie teikia paslaugas tam pačiam miestui arba konurbacijai [aglomeracijai], jei kiekvienas oro uostas visiškai atitinka 7 straipsnyje išdėstytus skaidrumo reikalavimus.“

6. 6 straipsnyje „Konsultacijos ir teisių gynimo priemonės“ nurodyta:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad būtų nustatyta privaloma reguliarių oro uosto valdymo organo ir oro uosto naudotojų arba oro uosto naudotojų atstovų ar asociacijų konsultacijų procedūra, taikoma oro uosto mokesčių sistemos veikimui, oro uosto mokesčių dydžiui ir prireikus teikiamų paslaugų kokybei. Tokios konsultacijos rengiamos bent kartą per metus, nebent paskutinių konsultacijų metu būtų susitarta kitaip. Tais atvejais, kai sudarytas daugiametis oro uosto valdymo organo ir oro uosto naudotojų susitarimas, konsultacijos rengiamos laikantis tokio susitarimo. Valstybės narės pasilieka teisę prašyti dažniau rengti konsultacijas.

2. Valstybės narės užtikrina, kad esant galimybei sistema ar oro uosto mokesčių dydis [oro uosto mokesčių sistema ar dydis] būtų keičiam[i] oro uosto valdymo organo ir oro uosto naudotojų susitarimu. Šiuo tikslu oro uosto valdymo organas pasiūlymą keisti sistemą ar oro uosto mokesčių dydį [oro uosto mokesčių sistemą ar dydį] bei siūlomų pakeitimų pagrindimą pateikia oro uosto naudotojams ne vėliau kaip likus keturiems mėnesiams iki jų įsigaliojimo, išskyrus atvejus, kai esama išskirtinių aplinkybių, kurios turi būti pagrįstos oro uosto naudotojams. Prieš priimdamas sprendimą, oro uosto valdymo organas surengia konsultacijas dėl siūlomų pakeitimų su oro uosto naudotojais ir atsižvelgia į jų nuomonę. Paprastai oro uosto valdymo organas paskelbia sprendimą ar rekomendaciją ne vėliau kaip likus dviem mėnesiams iki jo(s) įsigaliojimo. Jei oro uosto valdymo organas ir oro uosto naudotojai nesusitaria dėl siūlomų pakeitimų, oro uosto valdymo organas pagrindžia savo sprendimą atsižvelgdamas į oro uosto naudotojų nuomonę.

3. Valstybės narės užtikrina, kad nesusitarus dėl oro uosto valdymo organo priimto sprendimo dėl oro uosto mokesčių, kiekviena šalis galėtų kreiptis į 11 straipsnyje nurodytą nepriklausomą priežiūros instituciją, kuri išnagrinėtų, ar sistemos arba oro uosto mokesčių dydžio [oro uosto mokesčių sistemos arba dydžio] pakeitimas yra pagrįstas.

4. Oro uosto valdymo organo sprendimu nustatytas sistemos ar oro uosto mokesčių dydžio [oro uosto mokesčių sistemos ar dydžio] pakeitimas, jei jis perduotas nagrinėti nepriklausomai priežiūros institucijai, įsigalioja tik tada, kai ta institucija išnagrinėja šį klausimą. Nepriklausoma priežiūros institucija, gavusi klausimą, per keturias savaites priima laikiną sprendimą dėl oro uosto mokesčių pakeitimo įsigaliojimo, išskyrus tuos atvejus, kai galutinis sprendimas gali būti priimtas per tą patį laikotarpį.

5. Valstybė narė gali nuspręsti netaikyti 3 ir 4 dalių oro uostų mokesčių dydžio ar struktūros pakeitimams tuose oro uostuose, kuriems:

a) pagal nacionalinę teisę galioja privaloma procedūra, pagal kurią oro uostų mokesčius arba jų maksimalų dydį nustato arba patvirtina nepriklausoma priežiūros institucija <…>.“

7. 7 straipsnyje „Skaidrumas“ nustatyta:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad, kiekvieną kartą rengiantis 6 straipsnio 1 dalyje nurodytoms konsultacijoms, oro uosto valdymo organas kiekvienam oro uosto naudotojui arba oro uosto naudotojų atstovams ar asociacijoms pateiktų informaciją apie elementus, kurie sudaro sistemos arba visų mokesčių, kuriuos kiekviename oro uoste renka oro uosto valdymo organas, dydžio nustatymo pagrindą. Pateikiama bent ši informacija:

a) už renkamus oro uosto mokesčius teikiamų įvairių paslaugų ir infrastruktūros sąrašas;

b) oro uosto mokesčių nustatymo metodika;

c) bendra su oro uosto mokesčiais susijusių įrenginių ir paslaugų kainų struktūra;

d) pajamos, gautos iš įvairių mokesčių, ir bendra išlaidų paslaugoms, už kurias jie imami, suma;

e) bet koks valstybinių institucijų su oro uosto mokesčiais susijusių įrenginių ir paslaugų finansavimas;

f) mokesčių, eismo augimo ir siūlomų investicijų padėties oro uoste prognozės;

g) faktinis oro uosto infrastruktūros ir įrangos naudojimas per tam tikrą laikotarpį; ir

h) numatomi bet kokių siūlomų didelių investicijų rezultatai, t. y. jų poveikis oro uosto pajėgumui.

<…>“

8. 11 straipsnyje „Nepriklausoma priežiūros institucija“ nurodyta:

„1. Valstybės narės paskiria arba įsteigia nepriklausomą instituciją kaip savo nacionalinę nepriklausomą priežiūros instituciją siekdamos užtikrinti tinkamą šiai direktyvai įgyvendinti vykdomų priemonių taikymą ir atlikti bent jau 6 straipsnyje nustatytas užduotis. Ši institucija gali būti tas pats subjektas, kuriam valstybė narė patikėjo papildomų reguliavimo priemonių, nurodytų 1 straipsnio 5 dalyje, taikymą, įskaitant apmokestinimo sistemos ir (arba) oro uostų mokesčių dydžio patvirtinimą, su sąlyga, kad jis atitinka šio straipsnio 3 dalies reikalavimus.

<…>

7. Atlikdama tyrimą, ar oro uostų mokesčių [sistemos arba] dydžio pakeitimas yra pagrįstas, kaip nurodyta 6 straipsnyje, nepriklausoma priežiūros institucija, siekdama priimti sprendimą, turi turėti galimybę susipažinti su reikalinga atitinkamų šalių informacija ir privalo konsultuotis su atitinkamomis šalimis. Nepažeisdama 6 straipsnio 4 dalies, ji priima galutinį sprendimą kuo greičiau, bet kuriuo atveju per keturis mėnesius nuo klausimo gavimo dienos. Išskirtiniais ir deramai pagrįstais atvejais šis laikotarpis gali būti pratęstas dviem mėnesiais. Nepriklausomos priežiūros institucijos sprendimai yra privalomi, nepažeidžiant parlamentinės ar teisminės peržiūros, jeigu ji taikoma valstybėse narėse.

<…>“

B. Vokietijos teisė

1. Verwaltungsgerichtsordnung (Administracinių bylų teisenos kodeksas; toliau – VwGO)

9. Pagal 42 straipsnio 2 dalį, nebent įstatymuose nustatyta kitaip, administracinis skundas priimtinas tik tuo atveju, jei pareiškėjas įrodo, kad administraciniu aktu arba atsisakymu priimti tokį aktą ar jo atmetimu buvo pažeistos jo teisės.

2. Luftverkehrsgesetz (Oro navigacijos įstatymas)

10. 19b straipsnio 1 dalyje reglamentuojama oro uosto mokesčių sistema. Licencijų išdavimo tikslais oro uosto valdymo organas pateikia patvirtinti šią sistemą kompetentingai valdžios institucijai ir ši ją patvirtina, jei įvykdomi tam tikri reikalavimai [4].

11. 19b straipsnio 3 dalyje nurodyta mokesčių sistemos patvirtinimo procedūra, sudaryta iš toliau nurodytų etapų:

– likus ne mažiau kaip šešiems mėnesiams iki mokesčių sistemos įsigaliojimo, oro uosto valdymo organas turi pateikti šios sistemos projektą ar bet kokį jo pakeitimą kartu su pagrindimu oro uosto naudotojams,

– likus ne mažiau kaip penkiems mėnesiams iki mokesčių sistemos įsigaliojimo, valdžios institucijai, kuri yra kompetentinga išduoti licencijas, turi būti pateiktas patvirtinimo prašymas. Prašymas turi būti pagrįstas ir būtina atsižvelgti į naudotojų prieštaravimus,

4 Mokesčiai turi būti nustatomi laikantis tinkamų, objektyvių, skaidrių ir nediskriminacinių kriterijų; apmokestinamos paslaugos ir infrastruktūra turi būti aiškiai apibrėžtos; mokesčiai turi būti apskaičiuojami atsižvelgiant į išlaidas ir nustatomi iš anksto; visi naudotojai privalo turėti vienodą prieigą prie paslaugų ir infrastruktūros; nesant objektyvios priežasties, negalima taikyti skirtingo dydžio mokesčių.

– patvirtinimas išduodamas, jei mokesčių dydis, palyginti su preliminariomis eksploatavimo sąnaudomis, yra pagrįstas ir jei dėl šių mokesčių užtikrinamas veiksmingas paslaugų teikimas. Šių veiksnių galima netikrinti, jei oro uosto valdymo organas ir naudotojai susitaria dėl mokesčių sistemos.

3. Bürgerliches Gesetzbuch (Vokietijos civilinis kodeksas; toliau – BGB)

12. BGB 315 straipsnyje dėl sutarčių įtvirtinta:

– jei teikiamas paslaugas turėtų nustatyti viena iš susitariančiųjų šalių, kilus abejonių šios paslaugos privalo būti nustatytos pagal teisingumo principą,

– paslaugos laikomos nustatytomis, kai kitai susitariančiajai šaliai pateikiamas pranešimas,

– taip nustačius paslaugas, kitai susitariančiajai šaliai jos privalomos tik tada, jei atitinka teisingumo principą. Priešingu atveju paslaugos nustatomos teismo sprendimu.

II. Procesas Teisingumo Teisme

13. Teisingumo Teismo kanceliarija nutartį dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą gavo 2018 m. birželio 8 d.

14. Rašytines pastabas pateikė *Deutsche Lufthansa*, *Berliner Flughafen Gesellschaft*, Berlyno federalinė žemė, Vokietijos ir Lenkijos vyriausybės bei Komisija. Visų jų, išskyrus Lenkijos vyriausybę, atstovai dalyvavo 2019 m. balandžio 11 d. vykusiame teismo posėdyje.

III. Bylos aplinkybės ir prejudicinis klausimas

A. Faktinės aplinkybės

15. 2014 m. birželio 25 d. Berlyno Tėgelio oro uosto valdymo organas (*Berliner Flughafen Gesellschaft mbH*) pateikė Berlyno federalinei žemei, kuriai pavaldi priežiūros institucija, pasiūlymą dėl oro uosto mokesčių, kad ši institucija pasiūlymą patvirtintų.

16. 2014 m. spalio 13 d. priežiūros institucija pagal Oro navigacijos įstatymo 19b straipsnį patvirtino pasiūlymą, kaip buvo prašoma.

17. *Deutsche Lufthansa* pareikalavo panaikinti patvirtinimą, pateikdama skundą *Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg* (Berlyno-Brandenburgo federalinės žemės apeliacinis administracinis teismas, Vokietija).

18. 2016 m. birželio 22 d. sprendimu minėtas teismas atmetė skundą, nusprendęs, kad *Deutsche Lufthansa* neturėjo teisės jo pateikti (pagal *VwGO* 42 straipsnio 2 dalį), nes dėl patvirtinimo jos teisės negalėjo būti pažeistos.

19. *Deutsche Lufthansa* kreipėsi į *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas, Vokietija) su kasaciniu skundu; šis teismas pateikė Teisingumo Teismui šiuos du prejudicinius klausimus:

„1. Ar nacionalinės teisės nuostata, kurioje numatyta, kad oro uosto valdymo organo nustatyta oro uosto mokesčių sistema turi būti pateikta tvirtinti nepriklausomai priežiūros institucijai, o oro uosto valdymo organui ir oro uosto naudotojams nedraudžiama nustatyti kitokių, nei patvirtino priežiūros institucija, mokesčių, suderinama su <…> Direktyva 2009/12/EB <…>, visų pirma jos 3 straipsniu, 6 straipsnio 3–5 dalimis ir 11 straipsnio 1 ir 7 dalimis?

2. Ar minėtą direktyvą atitinka nacionalinės teisės aiškinimas, pagal kurį oro uosto naudotojui draudžiama ginčyti nepriklausomos priežiūros institucijos atliktą mokesčių sistemos patvirtinimą, tačiau leidžiama pateikti skundą dėl oro uosto valdymo organo ir jame nurodyti, kad mokesčių sistemoje nustatytas tarifas yra nepagrįstas?“

20. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teigia, kad, remiantis jo paties jurisprudencija, patvirtinimas nėra teisiškai privalomas mokesčiams nustatyti [5]. Taikant Oro navigacijos įstatymo 19b straipsnį sukuriami tik viešosios teisės reglamentuojami priežiūros institucijos ir oro uosto valdymo organo, kaip patvirtinimą gaunančio subjekto, santykiai. Kadangi valdymo organo ir oro uosto naudotojų ryšys reglamentuojamas privatinės teisės, šalių sutartas tarifas galioja net ir nesuteikus patvirtinimo.

21. Teismas tvirtina, kad pagal civilinę jurisprudenciją tikrinti mokesčių dydžius priklauso civiliniams teismams, kurie jų teisingumą tikrina pagal BGB 315 straipsnį.

22. Vis dėlto pripažinti administracinio teismo kompetenciją nagrinėti tiesioginį skundą dėl patvirtinimo (taigi, ir pareiškėjos teisę pateikti skundą) būtų galima toliau nurodytais atvejais:

– jei būtų pripažinta, kad patvirtinimu šalims nustatomos bendros sutarties sąlygos, kurių jos negali pakeisti, taigi negali susitarti dėl kitokių, nei nurodė priežiūros institucija, mokesčių,

– jei pagal Oro navigacijos įstatymo 19b straipsnį oro uostų naudotojams būtų suteikta individuali apsauga; tuomet jie turėtų didesnį tiesioginį suinteresuotumą, nei apskritai turi visuomenė.

23. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas priduria, kad, atsižvelgiant į Sprendimą *CTL Logistics* [6], reikėtų suabejoti tuo, ar BGB 315 straipsnyje nustatytas būdas direktyvos reikalavimams įvykdyti yra tinkamas. Jeigu nebūtų leidžiama naudotis oro uostų naudotojų teisių gynimo priemonėmis civiliniame teisme, šie naudotojai neturėtų alternatyvaus būdo savo interesams apginti, o tai prieštarautų Vokietijos Konstitucijoje įtvirtintam veiksmingos teisminės gynybos principui.

24. Kaip išeitį nacionalinis teismas siūlo Oro navigacijos įstatymo 19b straipsnį aiškinti remiantis Konstitucija – taip būtų pripažinta naudotojų teisė pateikti skundą pagal *VwGO* 42 straipsnio 2 dalį.

B. Pirminės pastabos

25. Iš bylos medžiagos matyti, kad Vokietijoje oro uosto mokesčius tvirtina priežiūros institucija. Šį patvirtinimą naudotojas gali ginčyti tik *netiesiogiai*, pareikšdamas civilinį ieškinį, taigi jei šis ieškinys būtų patenkintas, tai būtų naudinga tik pačiam naudotojui. Priešingai, oro uosto valdymo organas patvirtinimą gali ginčyti *tiesiogiai* – pateikdamas administracinį skundą.

5 Jis nurodo 1977 m. liepos 8 d. sprendimą, priimtą dėl buvusio Oro navigacijos licencijų reglamento 43 straipsnio.

6 2017 m. lapkričio 9 d. sprendimas (C-489/15, EU:C:2017:834, toliau – Sprendimas *CTL Logistics*).

26. Šiomis aplinkybėmis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui abejonių kyla dėl to, ar administracinis teismas gali turėti kompetenciją nagrinėti naudotojo (oro vežėjo) *tiesiogiai* pateiktą skundą dėl priežiūros institucijos patvirtintos mokesčių sistemos. Tokią kompetenciją jis turėtų, jei šalims nebūtų leista derėtis dėl kitokių, nei nustatė minėta valdžios institucija, kainų ir jei civiliniams teismams patikėta naudotojų teisių teisminė gynyba būtų pripažinta nesuderinama su direktyva.

27. Teisingumo Teismas negali nei aiškinti nacionalinės teisės nuostatų, nei nuspręsti, kurie nacionaliniai teismai turi vieną ar kitą kompetenciją arba kaip reglamentuojama pareiškėjų teisė pateikti skundą ar ieškovų teisė pareikšti ieškinį per atitinkamą administracinį ar civilinį procesą. Tačiau jis gali pateikti Sąjungos teisės aiškinimo gaires, pagal kurias nacionalinis teismas galėtų padaryti būtinas išvadas.

28. Manau, kad prieš nagrinėjant abu prejudicinius klausimus tikslinga išnagrinėti, ar pagal direktyvą oro uostų naudotojai turi teisėtą interesą nesutikti su mokesčių nustatymu.

C. Naudotojų teisėtas interesas ginčyti oro uosto mokesčius

29. Rengdama Direktyvą dėl oro uostų mokesčių Komisija savo pasiūlymą pateikė kaip „dal[į] platesnės iniciatyvos, [kurią vykdant] pagrindinis dėmesys skiriamas oro uostams ir stengiamasi skatinti našią oro uostų veiklą bei optimalų ribotų pajėgumų naudojimą“ [7]. Visų pirma ji pažymėjo mokesčių svarbą siekiant užtikrinti oro vežėjų veiklos veiksmingumą [8].

30. Taigi kuriant oro uosto mokesčių sistemą itin svarbus Sąjungos oro vežėjų konkurencingumas [9].

31. Komisija turėjo pasirinkti, be kita ko, vieną iš šių variantų:

– suteikti valstybėms narėms kompetenciją reglamentuoti šį klausimą,

– numatyti didžiausio masto įsikišimą, t. y. numatyti vienodai visoje Sąjungoje taikytiną reguliavimo sistemą, pagal kurią oro uosto mokesčiai būtų nustatomi ir renkami remiantis tik vienu apskaičiavimo metodu,

– kaip tarpinį variantą sukurti bendrais principais pagrįstą bendrą sistemą, pagal kurią nacionalinės reguliavimo institucijos galėtų lengviau pritaikyti direktyvą prie nacionalinių aplinkybių [10].

32. Buvo pasirinktas trečiasis variantas, įtvirtintas direktyvos 2 konstatuojamojoje dalyje [11]. Taigi, su mokesčiais susiję oro uostų valdymo organų ir naudotojų santykiai turėtų būti grindžiami šios direktyvos tekste apibrėžtais pagrindiniais principais.

7 Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl oro uostų rinkliavų (pateiktas Komisijos), SEK(2006) 1688; SEK(2006) 1689. KOM(2006) 820 galutinis.

8 „ES oro vežėjai dirba didėjant tarptautinei konkurencijai dažnai kintančių ekonominių ciklų aplinkoje <…>. Siekiant užtikrinti tolydų visos ES ekonomikos konkurencingumą, konkurencingesnė turėtų tapti visa aviacijos tiekimo grandinė. Oro uostų rinkliavos – svarbi šios grandinės grandis, nes jos sudaro nuo 4 % iki 8 % stambiųjų ES oro vežėjų veiklos sąnaudų.“

9 Vokietijos vyriausybė atsižvelgia į tai, savo pastabose (54 punktas) pripažindama mokesčių dydžio svarbą oro uostams ir oro vežėjams, nes tai yra veiksnys, pagal kurį jie renkasi savo maršrutus.

10 (Komisijos pateikto) Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl oro uostų rinkliavų poveikio analizės dokumento (SEC(2006) 1688) 6.2.2 dalis (http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2006/1688/COM_SEC(2006)1688_EN.pdf).

11 „Būtina sukurti bendrą sistemą, reguliuojančią esmines oro uostų mokesčių ypatybes ir jų nustatymo metodus, nes nesant tokios sistemos oro uostų valdymo organų ir oro uostų naudotojų tarpusavio santykiuose gali būti nesilaikoma pagrindinių reikalavimų“.

33. Konkrečiai kalbant, šie principai – tai nediskriminavimo, skaidrumo ir suinteresuotųjų šalių dalyvavimo procedūroje principai.

34. *Nediskriminavimo* klausimu pažymėtina, jog pagal direktyvos 3 straipsnį draudžiama, kad mokesčiais būtų „diskriminuojami oro uostų naudotojai“. Šia taisykle siekiama užtikrinti vienodas konkurencijos sąlygas oro uostu besinaudojantiems oro vežėjams, užkertant kelią tam, kad vieni iš jų atsidurtų palankesnėje padėtyje nei kiti ir taip siūlydami rinkai patrauklesnes paslaugas nurungtų savo konkurentus [12].

35. Dėl *naudotojų dalyvavimo* mokesčių nustatymo procedūroje pažymėtina, kad pagal direktyvos 6 straipsnį privaloma vykdyti reguliarias naudotojų ir oro uostų valdymo organų konsultacijas (mažiausiai kartą per metus) (1 dalis), taip pat ir prieš darant bet kokius oro uosto mokesčių sistemos arba jų dydžio pakeitimus (2 dalis) [13].

36. Galutinis sprendimas gali būti priimtas dviem būdais, numatytais direktyvos 6 straipsnyje, atsižvelgiant į tai, ar:

– oro uosto valdymo organas yra kompetentingas nustatyti mokesčius (2 dalis). Tokiu atveju jo sprendimą galima užginčyti priežiūros institucijai, pateikus stabdomąjį poveikį turintį skundą,

– kompetencija „nustatyti arba patvirtinti oro uostų mokesčius arba jų maksimalų dydį“ priklauso priežiūros institucijai (5 dalies a punktas). Tokiu atveju 6 straipsnio 1 ir 2 dalyse nurodyta konsultacijų procedūra [14] atliekama prieš pateikiant pasiūlymą, kurį Vokietijoje oro uosto valdymo organas pateikia nepriklausomai institucijai.

37. Galiausiai direktyvos 7 straipsnyje įtvirtintas *skaidrumo* principas. Nors šioje nuostatoje nurodytos tik 6 straipsnio 1 dalyje minimos konsultacijos, skaidrumo principas taip pat taikomas 2 dalyje nurodytai mokesčių sistemos ar jų dydžio keitimo procedūrai. Todėl reikalaujama, kad oro uosto valdymo organas pateiktų naudotojams keitimo pasiūlymą „bei siūlomų pakeitimų pagrindimą“.

38. Direktyvoje nurodoma, kad mano išvardyti principai taikytini mokesčiams, ir kartu 6 straipsnyje nustatomos oro uostų naudotojų *teisių gynimo priemonės*, kurių imtis jie gali dėl, jų nuomone, šių principų neatitinkančių valdymo organo sprendimų.

39. Šios teisių gynimo priemonės susijusios su naudotojams suteikiamomis teisėmis. Nors direktyvoje numatyta, kad naudotojams turi būti užtikrinta galimybė informuotiems dalyvauti sprendimo priėmimo procedūroje (net jei valdymo organas nesutinka su jų argumentais, jis turi priimti pagrįstą sprendimą), joje jiems taip pat suteikiama *teisė*, kurios reikia paisyti. Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė užtikrinti, kad vartotojų nuomonė būtų būtinas veiksnys priimant galutinį sprendimą.

12 Per teisėkūros procedūrą ši taisyklė papildyta siekiant parodyti, kad nediskriminavimo principas netrukdo daryti rinkliavų pakeitimų, susijusių su objektyviais ir skaidriais visuotinės svarbos tikslais (2008 m. sausio 15 d. Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl oro uostų rinkliavų (COM(2006)0820 – C6-0056/2007 – 2007/0013 (COD)). Direktyvos 3 straipsnyje šie pakeitimai nurodomi kaip pagrįsti „tinkamais, objektyviais ir skaidriais“ kriterijais. Panašiai direktyvoje leidžiama nustatyti skirtingą mokesčių dydį skirtingo lygio paslaugoms ar infrastruktūrai. Tačiau galimybė naudotis jomis turėtų būti suteikta nediskriminuojant (direktyvos 15 konstatuojamoji dalis ir 10 straipsnis). Ši galimybė turėtų būti suteikta remiantis objektyviais kriterijais, kurie privalo būti „nustatyti oro uosto valdymo organo“.

13 Nepasiekus susitarimo, oro uosto valdymo organas turi pagrįsti savo sprendimą, atsižvelgdamas į naudotojų nuomonę.

14 Konsultacijos apima ne tik 6 straipsnyje numatytus atvejus: pagal 11 straipsnio 7 dalį „atlikdama tyrimą, ar sistemos arba oro uostų mokesčių dydžio [oro uostų mokesčių sistemos arba dydžio] pakeitimas yra pagrįstas, kaip nurodyta 6 straipsnyje, nepriklausoma priežiūros institucija, siekdama priimti sprendimą, turi turėti galimybę susipažinti su reikalinga atitinkamų šalių informacija ir privalo konsultuotis su atitinkamomis šalimis“. Todėl priežiūros institucija turi atsižvelgti į oro uosto naudotojų nuomonę tiek pateikus skundą dėl oro uosto valdymo organo sprendimo, tiek vykstant pačiai sprendimo priėmimo procedūrai.

40. Tas pats pasakytina ir apie skaidrumo bei nediskriminavimo principus: naudotojai gali remtis jų pažeidimu, ir prireikus dėl šio pažeidimo gali būti panaikintas sprendimas, kuriuo patvirtinami mokesčiai. Jei šiame sprendime pažeidžiama, pavyzdžiui, oro vežėjų lygybė, kyla mažai abejonių dėl to, kad nuo šios diskriminacijos nukentėjęs subjektas privalo turėti galimybę imtis teisių gynimo priemonių.

41. Naudojantis šiomis teisių gynimo priemonėmis taip pat gali būti ginčijami kiti įdiegtos mokesčių sistemos elementai. Oro uosto valdymo organo ir naudotojų ekonominiai santykiai turi būti pagrįsti mokesčių ir sąnaudų, kurioms finansuoti šie mokesčiai renkami, pusiausvyra [15]. Todėl naudotojui turi būti nustatytas mechanizmas, leidžiantis užginčyti mokesčius, kurių suma pažeidžia šią pusiausvyrą, t. y. tampa našta, aiškiai neproporcinga paslaugos teikimo ar įrenginio naudojimo sąnaudoms.

42. Direktyvos 6 straipsnyje nustatyta, kad skundai dėl valdymo organo sprendimų, kai jis turi kompetenciją patvirtinti mokesčius, turi būti teikiami priežiūros institucijai. Tačiau šioje nuostatoje nenumatyta, kad minėtos institucijos sprendimą dėl šių skundų savo ruožtu galima užginčyti teismams.

43. Nuoroda į priežiūros institucijos priimtų aktų teisminę peržiūrą pateikiama direktyvos 11 straipsnio 7 dalies pabaigoje. Pagal šią nuostatą priežiūros institucijos sprendimai „yra privalomi, nepažeidžiant parlamentinės ar teisminės peržiūros, jeigu ji taikoma valstybėse narėse“.

44. Direktyvos 11 straipsnio 7 dalies paskutinės pastraipos formuluotė atskleidžia mažiausiai dvi problemas:

– pirma, 7 dalis iš esmės susijusi su konkrečiu priežiūros institucijos aktų tipu, o ne visais aktais [16]. Konkrečiai kalbant, ji taikoma tik aktams, priimtiems atlikus „tyrimą, ar sistemos arba oro uostų mokesčių dydžio [oro uostų mokesčių sistemos arba dydžio] pakeitimas yra pagrįstas <…>“,

– antra, atrodo, kad pagal šios nuostatos formuluotę valstybėms narėms leidžiama atlikti tik parlamentinę, bet ne teisminę priežiūros institucijos sprendimų peržiūrą [17].

45. Manau, kad šias dvi problemas galima vieną po kitos išspręsti remiantis Sąjungos pirminės teisės nuostatomis. Pagal ESS 19 straipsnio 1 dalies paskutinę pastraipą valstybės narės apskritai įpareigojamos nustatyti „teisių gynimo priemones, būtinas užtikrinant veiksmingą teisminę apsaugą Sąjungos teisei priklausančiose srityse“. Analogiškai Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnyje įtvirtinta, kad „kiekvienas asmuo, kurio teisės ir laisvės, garantuojamos Sąjungos teisės, yra pažeistos, turi teisę į veiksmingą jų gynybą teisme“.

46. Nuo tada, kai direktyvoje pripažintas tiek oro uostų naudotojų teisėtas suinteresuotumas, tiek tikros jų subjektyvinės teisės, taikant tas dvi viršesnes nuostatas valstybėms privaloma įdiegti procesines priemones, užtikrinančias veiksmingą šių naudotojų teisminę gynybą šioje konkrečioje srityje.

47. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui abejonių kyla būtent dėl to, ar Vokietijos teisėje numatyto mechanizmo pakanka siekiant užtikrinti veiksmingą pagal direktyvą oro uostų naudotojams pripažįstamų teisių ir interesų teisminę gynybą.

15 Be kita ko, žr. direktyvos 1 konstatuojamąją dalį („su tuo susijusias išlaidas jie [oro uostai] paprastai susigrąžina iš oro uostų mokesčių“) ir 10 konstatuojamąją dalį („oro uosto mokestis – tai rinkliava, skirta ir konkrečiai taikoma civilinei aviacijai suteikiamų įrenginių ir paslaugų išlaidoms padengti“). Ypač iškalbinga 15 konstatuojamoji dalis: „Oro uostų valdymo organams turėtų būti suteikta galimybė taikyti oro uostų mokesčius, atitinkančius suteikiamą infrastruktūrą ir (arba) teikiamų paslaugų lygį, nes oro vežėjai yra teisėtai suinteresuoti iš oro uosto valdymo organo reikalauti kainą atitinkančios kokybės paslaugų“.

16 Komisijos pateiktas direktyvos pasiūlymas apėmė visus priežiūros institucijos aktus.

17 Antrosios problemos nekyla Vokietijoje, kurioje nustatyta priežiūros institucijos sprendimų teisminės peržiūros tvarka. Kaip pabrėžia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, sunkumų kyla siekiant nustatyti, ar šios peržiūros būdai atitinka direktyvos nuostatas. Per teismo posėdį Komisija pripažino, kad parlamentinė peržiūra nėra teisminės peržiūros alternatyva, nes pastaroji privalo visada būti prieinama naudotojams.

D. Dėl valdymo organo ir naudotojų galimybės susitarti dėl kitokių, nei patvirtino priežiūros institucija, mokesčių (pirmasis prejudicinis klausimas)

48. Kaip jau išdėstyta, pagal Vokietijos sistemą oro uosto valdymo organas pateikia pasiūlymą ir priežiūros institucija patvirtina oro uosto mokesčius.

49. Taigi, Vokietijos teisės aktų leidėjas pasirinko direktyvos 6 straipsnio 5 dalies a punkte siūlomą alternatyvą. Pagal šį variantą jis turi pripažinti priežiūros institucijos sprendimų privalomumą, nes ši pasekmė pagrindžia direktyvos organizacinę struktūrą ir užtikrina jos naudingumą.

50. Nebūtų logiška direktyvos 5 straipsnyje skatinti „to paties miesto arba konurbacijos [aglomeracijos]“ oro uostų „bendrą ir skaidrią apmokestinimo sistemą“, jei būtų leidžiama sudaryti specialius susitarimus, dėl kurių išvengiama minėto straipsnio taikymo vienam ir keliems naudotojams.

51. Šie specialūs susitarimai, pirma, darytų poveikį *bendram* mokesčių sistemos pobūdžiui ir, antra, kiek tai susiję su skaidrumu, lemtų neištaisomų iškraipančių veiksnių atsiradimą.

52. Iš tiesų naudotojai privalo turėti informaciją „apie elementus, kurie sudaro sistemos arba visų mokesčių, kuriuos kiekviename oro uoste renka oro uosto valdymo organas, dydžio nustatymo pagrindą“ (7 straipsnio 1 dalis)[18]. Šie elementai apima, pvz., su išlaidų ir mokesčių santykiu susijusius elementus. Jei patvirtinus mokesčių sistemą būtų galima neatsižvelgti į šį veiksnį, informavimas, pavyzdžiui, apie pajamas, gautas iš įvairių mokesčių, ir bendrą išlaidų paslaugoms, už kurias jie imami, sumą (7 straipsnio 1 dalies d punktas) neturėtų jokios reikšmės.

53. Net direktyvos 10 straipsnyje numatytais „paslaugų diferencijavimo“ atvejais direktyvoje nurodomos bendros kategorijos, draudžiant išskirti tam tikrus naudotojus. Remiantis šia nuostata, valdymo organas gali teikti tikslines paslaugas ir tokiu atveju mokesčių dydį leidžiama diferencijuoti „pagal [tokių] paslaugų kokybę ir apimtį bei pagal su jomis susijusias išlaidas ar bet kuriuo kitu *objektyviu ir skaidriu pagrindu*“. Tačiau tokie „diferencijuoti oro uosto mokesčiai“ įtraukiami į bendrą sistemą, (Vokietijoje) patvirtinamą priežiūros institucijos, kuri iš anksto nustato jos turinį, ir dėl šios sistemos elementų atskirai nėra deramasi.

54. Per teismo posėdį buvo aptarta oro uosto valdymo organo ir naudotojų galimybė susitarti dėl mokesčių, kai priežiūros institucija patvirtina jų *maksimalų dydį* (direktyvos 6 straipsnio 5 dalies a punkto pabaiga). Reikėtų išsiaiškinti, ar tokiu atveju turėtų būti deramasi individualiai, ar bendrai su visais oro uosto naudotojais[19].

55. Remiantis išdėstytais argumentais, galima pateikti teigiamą atsakymą, nes: i) paisoma nustatyto maksimalaus dydžio; ii) derybos visais atvejais turi būti kolektyvinės; iii) bet kuriam oro vežėjui gali būti taikomi tokie patys mokesčiai, kokie nustatyti kitam (-iems) vežėjui (-ams), neviršijant patvirtinto maksimalaus dydžio; ir iv) oro uosto valdymo organo ir naudotojų susitarimus vėliau patikrina priežiūros institucija. Tik taip yra užtikrinami principai, kuriais pagrįsta direktyva, ypač nediskriminavimo principas[20].

18 6 straipsnio 2 dalyje nurodant pakeitimus minimas „siūlomų pakeitimų pagrindim[as]“.

19 Nemanau, kad tas ginčas svarbus siekiant priimti sprendimą šioje byloje, nes pagal nutartį dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priežiūros institucija patvirtino oro uosto valdymo organo pasiūlymą, taigi nebuvo nustatytas maksimalus dydis. Per teismo posėdį pažymėta, kad mokesčių skalę sudaro įvairūs elementai, kuriuos visus galima įvertinti ekonomiškai ir kurių suma lemia galutinį rezultatą. Taikant maksimalaus dydžio neviršijančius mokesčius privaloma griežtai laikytis šių parametrų.

20 Atrodo, kad Vokietijos vyriausybė tai natūraliai pripažįsta, savo rašytinėse pastabose (35 punktas) nurodydama, kad nuo mokesčių skalės galima nukrypti, jeigu paisoma pagal ją nustatyto maksimalaus dydžio ir atsižvelgiama į skaidrumo, objektyvo ir nediskriminavimo principus.

E. Dėl Vokietijos teisminės gynybos sistemos ir jos atitikties direktyvai (antrasis prejudicinis klausimas)

56. Kaip matyti iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, esminius Vokietijos sistemos elementus galima apibendrinti taip [21]:

– naudotojų ir oro uosto valdymo organo sutartiniai santykiai reglamentuojami civilinės teisės normomis,

– abiejų šalių ginčai dėl mokesčių turi būti sprendžiami civiliniame teisme. Šis teismas juos sprendžia taikydamas „teisingumo kriterijus“, stengdamasis išlaikyti abiejų susitariančiųjų subjektų objektyvių ekonominių interesų pusiausvyrą, atsižvelgiant į sutarties dalyką ir subjektą, teikiantį paslaugą, už kurią reikalaujama mokėti tam tikrą kainą (mokestį), turinčią atitikti „pagrįstą atlygį“,

– oro uosto valdymo organui suteikiama diskrecija nustatyti „pagrįstą atlygį“. Civilinis teismas stengiasi užtikrinti sutarties teisingumą: jeigu nusprendžia, kad mokesčiai per dideli, gali nurodyti teisingą jų sumą, kuri galioja *ex tunc*,

– civilinio teismo sprendimas pasekmes turi tik *inter partes* [22].

57. Kadangi nacionaliniai oro uostų naudotojų teisių gynybos mechanizmai nėra suderinti, kiekviena valstybė narė turi kompetenciją juos nustatyti pagal procesinio savarankiškumo principą, taip pat atsižvelgdama į lygiavertiškumo ir veiksmingumo principus.

58. Taigi, iš pirmo žvilgsnio Vokietijos teisės aktų leidėjo sukurta teisminės gynybos sistema iš esmės galėtų būti laikoma teisėta, jei BGB 315 straipsnyje būtų nustatyta naudotojų teisių gynybos procesinė sistema, tinkama atsižvelgiant tiek į jos procesinius aspektus (informacija, konsultavimas ir dalyvavimas), tiek į materialinius aspektus (nediskriminavimas ir mokesčių bei išlaidų darna).

59. Vis dėlto manau, kad taip nėra.

60. Iš pirma apibendrinto aprašymo matyti, kad pagal Vokietijos teisę sukurta oro uosto mokesčių užginčijimo sistema atitinka nagrinėtąją Sprendime *CTL Logistics*, kuriame buvo sprendžiamos tokios pačios problemos, minėtu atveju susijusios su Vokietijos geležinkelių mokesčiais. Kadangi šios dvi sistemos panašios, būtina remtis šiuo precedentu, atsižvelgiant į tai, kad minėtoje byloje taip pat nagrinėtas BGB 315 straipsnio taikymas, siekiant išspręsti atitinkamus ginčus.

61. Prieštaraujant, kad Sprendime *CTL Logistics* įtvirtinta jurisprudencija būtų taikoma šioje byloje, buvo nurodyta, kad negalima lyginti geležinkelių ir oro uostų infrastruktūros naudojimo reguliavimo ir mokesčių struktūros.

62. Žinoma, geležinkelių ir aviacijos sektorių reguliavimas skiriasi. Geležinkelių sektoriaus atveju Direktyva 2012/34/ES [23] apima tiek geležinkelių infrastruktūros (ir paslaugų įrenginių) pajėgumų paskirstymą geležinkelio įmonėms, tiek mokesčių nustatymą, o aviacijos sektoriaus atveju reguliavimas labiau išskaidytas. Vis dėlto, žvelgiant į abiejų sektorių reguliavimo pagrindą, mokesčių klausimu panašumų yra daugiau nei skirtumų.

21 Visų pirma 22 ir 38 punktai.

22 Nepažeidžiant kitų naudotojų galimybės susipažinus su civilinio teismo sprendimu pateikti savo skundus, kad jiems būtų taikomas tas pats sprendimas.

23 2012 m. lapkričio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, kuria sukuriama bendra Europos geležinkelių erdvė (OL L 343, 2012, p. 32). Ja panaikinta 2001 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2001/14/EB dėl geležinkelių infrastruktūros pajėgumų paskirstymo, mokesčių už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra ėmimo ir saugos sertifikavimo (OL L 75, 2001, p. 29; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 5 t., p. 404).

63. Abiem atvejais įrenginių (geležinkelių ir oro uostų) pajėgumai yra riboti ir turi būti teikiami naudotojams jų nediskriminuojant. Abiejuose sektoriuose atskiriamos, pirma, infrastruktūra ir paslaugos, kurias valdytojas (geležinkelių infrastruktūros valdytojas arba oro uosto valdymo organas) turi teikti naudotojui (geležinkelio įmonei arba oro vežėjui), ir, antra, paslaugos, kurias teikti gali trečiasis asmuo (geležinkelio paslaugų įrenginių operatorius arba antžemines paslaugas teikiantis subjektas).

64. Negalima paneigti, jog geležinkelių mokesčių ir oro uosto mokesčių sistema yra panaši, kiek tai susiję su nediskriminavimo principu [24]. Privaloma įmonių naudotojų lygybė reiškia, kad spendimai dėl mokesčių turi daryti vienodą poveikį visoms suinteresuotosioms šalims. Siekiant užtikrinti vienodų kriterijų taikymą nustatant mokesčius, būtina, kad veiktų priežiūros institucija, priimanti galutinį sprendimą.

65. Tą patį panašumą galima įžvelgti ir kalbant apie šios priežiūros institucijos funkcijas. Geležinkelių sektoriuje jos įgaliojimai yra tokie patys kaip pirma nurodyti įgaliojimai dėl oro uosto mokesčių. Iš tikrųjų Direktyvos 2012/34 55–58 straipsniai skirti reguliavimo institucijai, kurioje paslaugas teikiančios įmonės gali ginčyti (56 straipsnis) mokesčių sistemą, dydį ar struktūrą.

66. Taigi manau, kad mokesčių srityje palyginus geležinkelių ir oro uostų erdvės teisinę sistemą matyti, jog šios sistemos sutampa tiek, kad oro uosto mokesčiams galima taikyti Sprendimą *CTL Logistics*.

67. Remdamasis šia prielaida nurodysiu, kaip Teisingumo Teismo atsakymą, pateiktą Sprendime *CTL Logistics*, galima pritaikyti šiai bylai. Tas sprendimas grindžiamas septyniais vienas po kito pateiktais argumentais (69–102 punktai), iš kurių visų pirma norėčiau nurodyti keturis.

68. Pirma, Teisingumo Teismas nusprendė, kad „teisingumo vertinimas konkrečiu atveju turi būti atliktas atsižvelgiant į nediskriminavimo principą, įtvirtintą Direktyvos 2001/14 4 straipsnio 5 dalyje ir 11 konstatuojamojoje dalyje“. Siekdamas pagrįsti šį teiginį jis pridūrė: „Kadangi BGB 315 straipsnio taikymas grindžiamas vien individualios sutarties ekonominiu racionalumu, taip nepaisoma aplinkybės, kad tik mokesčių, grindžiamų vienodais kriterijais, nustatymas gali užtikrinti, kad politika mokesčių srityje būtų taikoma vienodai visoms geležinkelių įmonėms“ [25].

69. Taigi remiantis tokia pačia logika darytina išvada, kad oro uosto mokesčių srityje mechanizmas, pagal kurį civilinis teismas priima teisingumo kriterijus atitinkantį sprendimą, turintį poveikį tik *inter partes*, neatitinka *bendros* sistemos ir direktyvos 3 straipsnyje įtvirtinto nediskriminavimo principo.

70. Antra, „įvairūs nepriklausomų civilinių teismų sprendimai, galbūt ir neapibendrinti aukštesnės instancijos teismų jurisprudencijoje, pakeičia kompetentingos institucijos vykdomos kontrolės vienovę, kuri prireikus gali būti vėliau patikrinta teismų, kurių prašoma išnagrinėti ieškinius dėl šios institucijos sprendimų, šiuo atveju – administracinių teismų <…>. Tai lemia dviejų nekoordinuojamų sprendimų priėmimo būdų taikymą, taip akivaizdžiai pažeidžiant Direktyvos 2001/14 30 straipsniu siekiamą tikslą“ [26].

24 Dėl oro uosto mokesčių tai pabrėžiama Direktyvos 2009/12 3 straipsnyje. Dėl geležinkelių mokesčių tai pažymima Direktyvos 2012/34 29 straipsnio 3 dalyje: „Infrastruktūros valdytojai užtikrina, kad taikant apmokestinimo sistemą įvairioms geležinkelio įmonėms, panašioje rinkos dalyje teikiančioms lygiaverčio pobūdžio paslaugas, būtų nustatomi lygiaverčiai ir nediskriminuojantys mokesčiai“.

25 Sprendimo *CTL Logistics* 70 ir 74 punktai.

26 Ten pat, 87 punktas. Toks pradinis atvejis aiškiau nagrinėjamas generalinio advokato P. Mengozzi išvados byloje *CTL Logistics* (C-489/15, EU:C:2016:901) 1 ir 9 punktuose.

71. Oro uostų sektoriuje vyksta panašus procesas. Priežiūros institucijos taikomų kriterijų vienodumui – neatsižvelgiant į tai, ar ji pati tiesiogiai patvirtina mokesčių sistemą, ar pateikus skundą tikrina patvirtintą oro uosto valdymo organo – pavojų kelia sistema, pagal kurią naudotojams neleidžiama tiesiogiai užginčyti jos aktų ir vietoj to reikia pareikšti atskirus civilinius ieškinius, turinčius pasekmių *inter partes*[27].

72. Trečia, taikant dualią geležinkelių mokesčių užginčijimo sistemą, pagal BGB 315 straipsnį priežiūros institucijai nebuvo priežasčių koreguoti mokesčių sistemą pagal civilinio teismo priimtą sprendimą, nes „joki[os] tokio pobūdžio pareig[os] [nekyla] iš Direktyvos 2001/14 nuostatų, susijusių su reguliavimo institucija“[28].

73. Taip pat yra ir oro uosto mokesčių atveju. Prielaida, kad priežiūros institucija „turėtų reaguoti tik į civilinių teismų jau priimtus individualius sprendimus pagal BGB 315 straipsnį“[29], taikytina ir šiam sektoriui, tačiau šioje byloje priežiūros institucija jos netaikė.

74. Ketvirta, Teisingumo Teismas pažymėjo, kaip geležinkelių sektoriuje taikant dvigubą jurisdikciją „būtų nesilaikoma Direktyvos 2001/14 30 straipsnio 5 dalies antros pastraipos nuostatos, pagal kurią reguliavimo institucijos priimti sprendimai yra privalomi visoms suinteresuotosioms šalims <…>. Šiam principui prieštarautų tai, kad civilinių teismų priimami sprendimai, prireikus remiantis teisės aktuose, susijusiuose su mokesčių apskaičiavimu, nustatytais kriterijais, darytų poveikį tik ginčų, kuriuos nagrinėja šie teismai, šalims“[30].

75. Šis argumentas taikytinas byloms, kurias naudotojai gali iškelti dėl oro uosto mokesčių, kai šias bylas nagrinėjančių civilinių teismų sprendimai neturi poveikio *erga omnes*.

76. Pagal BGB 315 straipsnį civiliniam teismui priklauso daryti sutartinių santykių dvišalių aspektų pakeitimus *ex aequo*. Atsižvelgdamas į tai, jis galėtų netgi įvertinti teikiamos paslaugos išlaidų ir kainos (mokesčio) proporcingumą.

77. Vis dėlto logiška manyti, kad į civilinio teismo proceso sritį nepatenka kiti mokesčių patvirtinimu pasibaigusio proceso esminiai aspektai, kaip antai klausimai, susiję su sprendimą priimančios institucijos valią nulėmusiais veiksniais arba formos trūkumais, kurie galėjo būti svarbūs priimant administracinį sprendimą[31].

78. Šiomis aplinkybėmis naudotojai, kuriems Vokietijos administraciniuose teismuose nesuteikiama teisė užginčyti priežiūros institucijos sprendimų, negalėtų kreiptis į jokį kitą teismą, prašydami, kad jis patikrintų šiuos aiškiai administracinio pobūdžio elementus, lemiančius mokesčių patvirtinimą.

79. Taip pat negalima teigti, kad konkrečioje byloje priimtas civilinio teismo sprendimas gali turėti poveikį kitiems naudotojams. Susidaro įspūdis, kad vienintelė naudotojų turima priemonė yra pareikšti naujus civilinius ieškinius. Taip dėl individualių sprendimų vieną po kito pareikšti ieškinius, priklausančius nuo nekontroliuojamų aplinkybių, sumažėtų direktyvos veiksmingumas, o tai neužtikrina bendros mokesčių sistemos, pagrįstos nediskriminavimu, skaidrumu ir naudotojų dalyvavimu, išsaugojimo.

27 Sprendžiant iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, teisinis-administracinis ryšys sieja tik priežiūros instituciją ir oro uosto valdymo organą, taigi tik šis organas gali pateikti administracinį skundą.

28 Sprendimo *CTL Logistics* 91 punktas.

29 Ten pat, 92 punktas.

30 Ten pat, 94 punktas.

31 Kaip buvo konstatuota per teismo posėdį, taikant BGB 315 straipsnyje nustatytą priemonę tik įvertinama tinkama šalių teikiamų paslaugų pusiausvyra, neanalizuojant mokesčių sistemos patvirtinimo.

80. Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad naudotojai privalo turėti teisminį teisės gynimo būdą, leidžiantį jiems be apribojimų užginčyti priežiūros institucijos priimtą sprendimą.

81. Per teismo posėdį kai kurios šalys pateikė prieštaravimą dėl to, kad jei naudotojams būtų leista administraciniame teisme užginčyti priežiūros institucijos sprendimus, galėtų būti sustabdytas oro uosto mokesčių rinkimo procesas, atsižvelgiant į ginčijamų aktų sustabdymo procesines taisykles.

82. Šiam prieštaravimui negalima pritarti. Pirma, tiek šiame, tiek kituose sektoriuose nustatyti procesines taisykles, kuriomis būtų užkirstas kelias visuotiniam mokesčių rinkliavos sustabdymui, turėtų nacionalinės teisės aktų leidėjas. Antra, kaip per teismo posėdį pripažino kai kurios iš minėtų šalių, pagal galiojančias nacionalinės teisės nuostatas priežiūros institucija bet kuriuo atveju gali pareikalauti sumokėti minėtus mokesčius, nepaisydama to, kad jos sprendimai buvo užginčyti teisme, jei tai būtina dėl viešojo intereso.

IV. Išvada

83. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas, Vokietija):

1. Pagal 2009 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2009/12/EB dėl oro uostų mokesčių oro uosto valdymo organui ir naudotojams draudžiama susitarti dėl kitokių, nei patvirtino nepriklausoma priežiūros institucija, oro uosto mokesčių.

2. Pagal Direktyvą 2009/12 draudžiama taikyti nacionalinės teisės normą, kaip antai nagrinėjamą šioje byloje, pagal kurią, remiantis vyraujančiu jurisprudencijos aiškinimu, civiliniams teismams suteikiama kompetencija taikant teisingumo kriterijus kiekvienu atskiru atveju nagrinėti naudotojų ieškinius dėl nepriklausomos priežiūros institucijos patvirtintų oro uosto mokesčių ir kartu oro uosto naudotojams draudžiama tiesiogiai užginčyti minėtos institucijos sprendimus.